

# Kehittäjän on tunnettava vastuunsa

PETRI UUSIKYLÄ

Eräs pitkänlinjan hallinnonkehittäjä esitti minulle taannoin kysymyksen, joka on myös tämän kirjoituksen lähtökohta. Kysymys kuului: miten on mahdollista, että kaikkien viimevuosien kehittämistoimenpiteiden jälkeen hallinnon rakenteet, prosessit ja ohjausjärjestelmät ovat muuttuneet entistä sotkuisemmiksi ja sekavammiksi? Toteamuksessa on varmasti ripaus vanhojen aikojen kaihomieltä, mutta myös paljon sellaista, mikä ansaitsee vakavan jatkopohdinnan.

Suomalaista julkishallintoa (valtio ja kunnat yhdessä) on vuosien varrella kehitetty pieninä kokonaisuuksina, erilaisten mallien ja viitekehysten pohjalta sekä erilaisia tarkoituseriä palvelun. Lopputuloksena on syntynyt sekava tilkkutäkki, jota puretaan toisesta ja jatketaan toisesta päästä. Kuvaavin esimerkki lienee nykyhallituksen sote- ja kuntauudistus. Entä sitten?

Jos rahaa ja henkilöstöresursseja olisi ylenmääräisesti, ei tässä olisi mitään ongelmaa. Kehittäminen kehittää jo itsessään. Kehittämishankkeiden avulla virkamiehet saadaan työpöytänsä takaa luovien prosessien pariin, tapaamaan toisiaan, visioimaan ja ajattelemaan edes hetken ajaksi laatikon ulkopuolelta. Varmasti yksilöiden osaaminen ja kapasiteetti kasvavat. Suuri (ja valitettavan harvoin ääneen lausuttu) huoli on kuitenkin se, johtaako se mihinkään? Mikä muuttuu? Kuka hyötyy, kenen kustannuksella ja millä hinnalla?

## Älä ammu viestintuoja!

Hanna Kuusela ja Matti Ylönen (2013) kirjoittivat laajaa julkista keskustelua herättäneen kirjan nimeltä *Konsulttidemokratia – miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Teos oli tarkoituksella provokatorinen ja erinomainen keskustelunavaus, mutta kritiikin nuoli osui osittain väärään

maalitauluun. Ongelma ei suinkaan ole se, että yksityiset konsultit ja muut ulkopuoliset neuvonantajat olisivat ”kaapanneet vallan” tärkeiden yhteiskuntapoliittisten uudistusten valmistelussa ja näin luoneet ulkoparlamentaarisen uhan demokraattiselle järjestelmälle. Ongelma ei myöskään ole, että valtiosta olisi tämän ulkoistamisen myötä tullut tyhmä ja tehoton. Päinvastoin asia- ja kehittämisosaaminen ovat kasvaneet valtionhallinnossa huimasti viimeisen kymmenen vuoden ajan. Jopa siinä määrin, että konsulttiapua ei enää välttämättä tarvita yksikertaisten prosessien kehittämiseen tai strategioiden päivityksiin.

Kyseessä on pitkälti tilaajapuolen ongelma. Mitä palveluita tilataan, miksi ja mitä niiden avulla pitäisi saada aikaiseksi? Ilmiö on laajemmassa mittakaavassa sama, mihin on törmätty valtion ja kuntien IT-hankkeissa. Kukin toimintayksikkö tilaa erikseen suurella rahalla tietojärjestelmiä, jotka eivät ole keskenään yhteensopivia. Viime kädessä kyse on johtamisongelmasta. Johdon tehtävänä on hallinnonalan, ministeriön, viraston ja kunnan kokonaisuuden suunnittelu ja ohjaus annettujen taloudellisten ja toiminnallisten reunaehtojen puitteissa.

## Kuka katsoo isoa kuvaa?

Suomensukuinen, presidentti Reaganin neuvonantajakin toiminut, taloustieteen professori William Niskanen kehitti 1970 teorian budjetitejaan maksimoivista virkamiehistä. Teorian pääsanoma oli, että rationaalisesti toimivien virkamiesten motiivina on kasvattaa omien virastojensa budjetiteja ja samalla myös omaa valtaansa. Makrotasolla tämä yksilön kannalta rationaalinen toiminta aikaansaa kuitenkin negatiivisia vaikutuksia julkisten menojen kasvun ja yhteiskunnallisen tehokkuuden näkökulmasta. Voisiko

tästä vetää minkäänlaista analogiaa julkisen hallinnon kehittämistoimintaan?

Perusongelma nähdäkseni on se, ettei kenelläkään ei kokonaisvaltaista näkemystä siitä, mihin suuntaan suomalaista yhteiskuntaa ja julkishallintoa halutaan kehittää. Mikä on se kokonaisvaltainen visio, jota kohti halutaan mennä? On empiirisesti voitu osoittaa, että parhaiten menestyvät ne organisaatiot, joiden toimintaa ohjaavat selkeä visio ja strategiset tavoitteet. Loppu on vain strategian kurinalaista toimeenpanoa. Näiden tavoitteiden määrittely on ensisijaisesti poliittisten päätöksentekijöiden tehtävä. Hallinnon kontolle puolestaan jää niiden keinojen pohtiminen, joilla nämä päämäärät parhaiten saavutetaan. Weberiläinen tavoite- ja keinorationaliteetti heittävät häränpyllyä tilanteissa, joissa virkamiehet istuvat kehittämisseminaareissa miettimässä Suomen visiota tai jonkin sektorin osavisiota vuodelle 2020.

Tässä suhteessa olemme selvästi taantuneet. Suomalaisen julkishallinnon kehittämisen laajalti tunnustettu vahvuus 1980- ja 1990-luvuilla oli toiminnan pitkäjänteisyys ja pragmaattisuus. Hallituskoalitiotista riippumatta kehittämisen linja oli yhdenmukainen ja toiminnalla oli selvä jatkumo. Tästä on viimeisten vuosien aikana pahasti lipsuttu.

## Mutu-menetelmä päätöksenteon perustana

Valtio-opin professori Matti Wiberg kritisoi erinomaisessa yliökirjoituksessaan (HS 16.12.2013), että Suomessa yhteiskunnallisten uudistusten valmistelu ei perustu tieteellisiin näyttöihin tai vaihtoehtoihin malleihin, jotka olisivat avoimesti julkisen keskustelun kohteena. Wibergin mukaan Suomessa ”ensin tehdään poliittinen päätös ja vasta sitten selvitetään reformin järkevyyttä ja kirjoitutetaan virkamiehillä perusteluja jo valituille linjauksille”.

Wiberg osaa kärjistää sanomansa, ja se on huomiotonaloudessa ainoa edellytys, jolla saa viestinsä läpi. Harva toimittaja jaksaa kahlata Poliitika-lehden tai Kansantaloudellisen aikakauskirjan vuosikertoja läpi löytääkseen sieltä jonkun ajan-kohtaiseen keskusteluun liittyvän argumentin.

Wibergin ajattelu komitealaitoksineen heijastelee kuitenkin 1970-luvun maailmaa ja tuolloin Yhdysvalloissa kehitettyjä policy-analyysin väli-

neitä. Tässä rationaalisen suunnittelun mallissa virkamiehet yhdessä tiedeyhteisöjen ja ajatushautomoiden kanssa tuottivat vaihtoehtoisia yhteiskuntapoliittisia malleja päätöksenteon pohjaksi, ja sitten kustannus-hyötyvertailujen kautta näistä pyrittiin valitsemaan optimaalisin. Tältä osin maailma on kuitenkin muuttunut.

Nykyinen päätöksentekoympäristö on turbulentti ja usein myös kaoottinen. Asioita tulee päätettäväksi ennakkoimattomasti tai ainakin lyhyellä varoitusaajalla. Euroopan Union jäsenyys velvoittaa hallintoa ottamaan kantaa lähes päivittäin erilaisiin, sinänsä harmittoman tai teknisen oloisiin kysymyksiin, joilla saattaa olla kauaskantoisia vaikutuksia kansalaisten tai yritysten tulevaisuuteen. Kansallisten kantojen muodostamiseen herätään usein vasta siinä vaiheessa kun asiat ovat jo muotoutuneet niin pitkälle, että niihin on enää mahdollista saada aikaiseksi vain marginaalisia muutoksia.

Myös itse politiikkakysymykset ovat muuttaneet monimutkaisemmiksi. Ilmiöiden keskinäisriippuvuus ja monikerroksisuus ovat kasvaneet, ja politiikan sisältöihin vaikuttavien toimijoiden verkosto on laajentunut. Lisäksi mediahuomio kohdistuu politiikkakysymyksiin jo niiden valmistelun varhaisessa vaiheessa. Kaikesta tästä on ollut seurauksena asioiden valmistelun tempoilu- vuus ja perinteisten lineaaristen ennuste- ja laskentamallien toimimattomuus. Tarvitaan uudenlaisia suunnittelutyökaluja monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun.

## Lisää läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta

Sarah Fraser oli elokuussa pääpuhujana Espoon kaupungin ketterän kehittämisen festareilla. Hän kertoi opettavaisen tarinan omasta konsulttikokemuksestaan Britannian terveydenhuoltosektorilla (NHS). Sarah oli konsulttina ollut tehostamassa erään sairaalan radiologian yksikköä. Toimeksiannon (*lean management*) tavoitteena oli suoraviivaistaa radiologian yksikön prosesseja, tehostaa toimintaa, säästää kustannuksia ja parantaa toiminnan laatua.

Työ valmistui ajallaan ja tulokset olivat jälkikäteen arvioituina positiivisia. Lähtötilanteeseen verrattuna toiminta näytti kehittyneen kaikilla kriittisillä osa-alueilla. Mittarit näyttivät vihreää, johto hykerteli mielissään ja konsultti sai palkionsa.

Joitain kuukausia myöhemmin Sarah sairastui ja kirjautui potilaana samaan sairaalaan. Potilasvuoteesta käsin hän havaitsi, että prosessin toiminta ja laatu olivat kammottavia. Potilasta pompoteltiin luukulta toiselle ja toimenpiteiden välillä oli pitkiä odotusaikoja. Sarah oli tyrmistynyt.

Myöhemmin hän keskusteli asiasta osaston sairaanhoitajien kanssa. He kertoivat, että heti nähtyään johdon ja konsultin laatimat uudet prosessikaaviot he tiesivät saman tien, että suunnitelmista seuraisi täysi katastrofi. Sarahin tiedusteltua, miksei kukaan puuttunut asiaan siinä vaiheessa, vastaus oli, että ”kukaan ei kysynyt meiltä, ja kun johto oli niin innoissaan, niin ajatelimme, että kai tässä on takana jokin suurempi viisaus, jota yksinkertainen sairaanhoitaja ei ymmärrä”.

Michael Lipsky (1980) kirjoitti täsmälleen samasta ilmiöstä 1980-luvun alussa teoksen nimeltä *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. Kirjan pääviesti oli, että suoraan asiakasvastuussa olevat julkisen hallin-

non työntekijät (poliisit, sosiaalityöntekijät, lääkäri- ja hoitohenkilöstö jne.) tulisi ottaa aktiivisesti mukaan politiikan sisältöjen muotoiluun ja valmisteluun. Vain tätä kautta tieto asiakasrajapinnasta välittyy päätöksentekijöille.

Kaikessa kehittämistoiminnassa on pyrittävä läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen. Samoin kehittäjien (niin virkamiesten kuin konsulttien) tulee kantaa vastuu tekemisistään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen kehittämistoimenpiteen kohdalla on kriittisesti pohdittava, mistä kehittämisaloite on tullut, mihin sillä pyritään ja miten sen tuloksia ja vaikutuksia voidaan seurata ja arvioida. Vaikutuksia arvioitaessa kehittäjien olisi hyvä laskeutua hetkeksi alas norsunluutornistaan ja katsoa mitä konkreettisia muutoksia toimet ovat saaneet aikaiseksi palvelun tarvitajan eli asiakkaan tai kansalaisen näkökulmasta. Vain tätä kautta tieto ja osaaminen voivat kumuloidua. Lopullisena päämääränä tulee aina olla palvelun laadun paraneminen loppuasiakkaan näkökulmasta eikä sulkien kerääminen kehittäjien hattuihin.

## KIRJALLISUUS

Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti: Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus, 2013.

Lipsky, Michael: *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.